

Süleyman Demirel Üniversitesi  
Vizyoner Dergisi  
Y.2013, C.4, S.9. ss.1-20

Suleyman Demirel University  
The Journal of Visionary  
Y.2013, Vol.4, No.9. ,pp.1-20

## 1980-2010 DÖNEMİNDE SOSYAL REFAH DEVLETİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Öğr. Gör. Ferhan BERKAY<sup>1</sup>

### ÖZET

Sosyal güvenlik, sanayi devrimini izleyen süreçte modern devletin önemli bir yükümlülüğüne dönüşmüş bir yapılanmadır. Sosyal devlet harcamaları çoğu ülkede 1970’li yılların ortalarına kadar hızlı bir yükseliş göstermiş, neden olduğu kamu borç yükündeki yüksek artışlardan dolayı bu harcama grubunun kısılması ve devletin sosyal hizmet alanlarını daraltması yönlü politikalar gündeme gelmiştir.

Türkiye söz konusu konjonktürel değişimlerden etkilenmiş ve kamu harcamaları içerisinde sosyal harcamaların payı sermaye lehine daralma göstermiştir. Çalışmada son 30 yıllık süreç içerisinde sosyal harcamaların ve bunun en büyük parçası olan sosyal güvenlik harcamalarının gelişimi incelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Globalleşme, Sosyal Güvenlik Sistemi, Sosyal Harcamalar, Sosyal Devlet.

### IN THE PERIOD OF 1980-2000, DEVELOPMENT OF SOCIAL SECURITY EXPENDITURES IN TURKEY WITH IN THE FRAMEWORK OF SOCIAL WELFARE STATE

### ABSTRACT

The social security within the following period of industrial revolution has turned out to be an important structural obligation of the state. Social security expenditures in many countries have shown a fast uprise increase till the mids of 1970’s. Consequently due to high increases of public debt burdens the policies in the direction of reducing of this group of expenditures and limiting the fields of such social services of the state have become in to discussion.

Turkey was effected from the mentioned periodical changes and so the share of the social expenditures in the contex of the public expenditures have been decreased in the favor of the capital. In the study, the development stages of the social security expenditures which forms the greatest portion of the social expenditures have analyzed during the past 30 years.

**Keywords:** Globalization, Social Security System, Social Expenditure, Social Government.

---

<sup>1</sup> Öğr. Gör., Pamukkale Üniversitesi, Çivril Atasay Kamer Meslek Yüksekokulu, Finans-Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, ferhanberkay@pau.edu.tr

## 1. GİRİŞ

Kamu harcamaları içerisinde önemli bir yer tutan sosyal harcamalar geçtiğimiz yüzyıl içerisinde sosyal refah devleti anlayışının bir unsuru olarak ciddi artışlar göstermiştir. Özel mülkiyet ve serbest piyasa işleyişi esaslarını temel almakla birlikte toplumun refahını arttırmak amacıyla devletin ekonomiye müdahalesini öngören sosyal devlet anlayışı, devletin başta sosyal güvenlik olmak üzere eğitim, sağlık ve ihtiyacı olanlara sosyal transferlerin yapılması gibi konularda etkinliğini sağlamaktadır.

Sosyal refah devleti anlayışı, 1980’li yıllardan itibaren kamu harcamalarına getirdiği ağır yükten ve ekonomide neo-liberal politikaların benimsenmeye başlamasından dolayı önemini yitirmeye başlamış ve konu ile ilgili farklı arayışlara girilmiştir. Günümüzde kamu üzerindeki ağır sosyal harcama yükünün sivil toplum kuruluşları ile paylaşılması, hizmetlerden faydalananların katkı paylarının artırılması gibi yöntemler tartışılmaktadır.

Devletin sosyal harcamaları içerisindeki en büyük pay kuşkusuz sosyal güvenlik harcamalarıdır. Sosyal güvenlik, günümüz modern toplumlarında sosyal riskleri ortadan kaldırma bağlamında gerek bireysel gerekse toplumsal açıdan büyük önem arz etmektedir ve bu konudaki en etkin sosyal politika aracıdır. Sosyal güvenlik taşıdığı bu büyük önemden dolayı insan hakları kapsamında değerlendirilen ve ülkelerin anayasaları ile güvence altına alınan bir sistem niteliğindedir.

Türkiye’de sosyal harcamalar 1980 sonrası konjonktürel gelişmelerden etkilenmiştir. 1990-2000 yılları arasında özellikle eğitim ve sağlık harcamalarında ciddi düşüşler gözlenmiş, 2000’li yılların ortalarından itibaren yeniden yükselme eğilimine girmiştir. Sosyal güvenlik harcamalarında da benzer şekilde artış ve azalışlar gözlenmektedir. Çalışmada 1980’den günümüze Türkiye’deki sosyal devlet anlayışı çerçevesinde kamu sosyal harcamaları ve sosyal güvenlik sistemi ele alınmıştır.

## 2. SOSYAL DEVLET KAVRAMI

Sosyal devlet ya da refah devleti, sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet modelini ifade etmektedir. Sosyal devletin temel hedefi piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmaktır ve bu hedef doğrultusunda müdahaleci, düzenleyici, girişimci ve yeniden dağıtımçı bir devlet anlayışını benimser. (www.canaktan.org)

Literatürde yer alan sosyal devlet tanımları amaç ve araçlara dayalı olarak tanımlamalar vermekte ve amaç ve araçlar arasındaki farklılıklar genel kabul gören bir sosyal devlet tanımına ulaşmayı engellemektedir fakat mevcut tanımlar oldukça açıklayıcı bilgiler içermektedir. Örneğin; İngiliz iktisatçı Briggs sosyal devleti şu şekilde tanımlamaktadır; “Refah devleti, kişilere ve ailelere, sahip oldukları mülklerin piyasa değerine bakmaksızın minimum bir gelir garanti ederek kişisel ve ailevi krizlere yol açabilecek hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi belirli sosyal riskleri karşılayabilecek güce kavuşturmak suretiyle kişiler ve aileler için güvensizlik alanını daraltarak ve nihayet statü ya da sınıf ayrımı

yapmaksızın tüm vatandaşlara belirli sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunmayı garanti ederek, piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek amacıyla devlet erkini politikalar ve idare yoluyla bilinçli olarak kullanan devlettir.” (www.canaktan.org)

Sosyal devletin temel özelliği sosyoekonomik yaşama müdahaledir. Sosyal devlet başta sosyal güvenlik olmak üzere sağlık ve eğitim harcamaları yanı sıra tam istihdamın sağlanmasından özel kişi ve kuruluşların faaliyetlerinin vatandaşların yaşam koşullarını iyileştirecek şekilde kontrol altına alınmasını sağlamaya çalışmaktadır. Sosyal devlet toplumlarında üç ilke ön plana çıkmaktadır; (Gökbunar ve Kovancılar, 2007, s. 2)

- İktisadi faaliyetlerin sosyal ve kolektif olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla düzenlenmesi,
- Vatandaşların bazı temel ihtiyaçlarının toplumsal olarak karşılanma hak ve ihtiyacı bulunmaktadır ve piyasa mekanizmasının konu ile ilgili başarısızlığı durumunda devlet karşılamakla yükümlüdür,
- Objektif kurallar ve formal eşitliğe dayalı bir sistem

Devletin sosyoekonomik rolü ile ilgili fikir ve yaklaşımlar ekonomi ve teorisi ve kamu maliyesi açısından tarih boyunca ciddi değişimler göstermiştir. Vergi toplama gücü ve merkezi bürokrasisi ile geniş topraklarda egemenlik yetkisi kullanan modern devlet anlayışı Avrupa’da dört-beş yüzyıllık bir geçmişe sahiptir. XX. yüzyıl politikalarının çoğunluğu ise devletin ideal boyut ve gücü konularındaki tartışmalar çerçevesinde şekillenmiştir. XX. yüzyılın ilk yarısında yaşanan savaşlar ve devrim dünyayı minimalist liberal devlet anlayışından, daha yüksek düzeyde merkezi ve aktif olan bir devlet tipine bırakmıştır. Sanayileşmiş batı ülkelerinde aktif devlet müdahaleleri ve müdahaleciliğine vurgu yapan Keynesyen yaklaşımlar gerek teorik gerekse uygulama alanında kabul görmüştür. İthal ikameci yaklaşımlar ve güçlü bir devlet modeli özellikle gelişmekte olan ülkelerde kabul görmüştür. (Kovancılar,Miynat,Bursalioğlu, 2007, ss .1-2) 1980’li yılların başına kadar geçerliliğini koruyan devletçi yaklaşımlar sosyal refah devleti anlayışının geliştiği ve en parlak çağını yaşadığı dönem olarak adlandırılabilir.

Modern devlet anlayışının bir uzantısı olarak değerlendirebileceğimiz sosyal refah devletine iki açıdan bakmak mümkündür. İlki kurumsal gelişmeler bazında, ikincisi bütçeden sosyal harcamalara ayrılan paylara göre belirlenen gelişim evreleridir. Genel anlamda ise sosyal devletin gelişim ve değişim aşamaları tarihsel süreç içerisinde gerçekleşmiştir. Sosyal devletin gelişim ve değişim aşamaları şu şekilde belirtilebilir; (Durdu, 2009, s. 43)

- 1880 öncesi dönem: Aile, gönüllü kuruluşlar, hayırsever işverenler, devlet gelir transferleri,
- 1880-1945 Dönemi: Kurumsal anlamda sosyal güvenlik sisteminin oluşturulduğu ve işlediği dönem,
- 1945-1975 Dönemi: Sosyal devletin altın çağı, sosyal sigortalar yanı sıra sosyal devlet hizmetlerinde artış, devlet fonksiyonlarının genişletilme hedefi,
- 1975 Sonrası Dönem: Sosyal harcamalar kaynaklı borç krizlerinin başlaması, yeni arayışlar.

1880 öncesi dönemde Sanayi devrimi öncesi paternalist bir yaklaşımın hakim olduğu bu dönemde sorunların giderilmesinde aile, gönüllü kuruluş, hayırseverlik duyguları ile hareket eden gönüllü kurumlar, bireysel sorumluluk duyan işverenler ve devlet gelir transferleri mevcuttur. 1880-1945 yılları arası dönemde ise çalışanlar sosyal sigorta kurumlarının koruması altındadırlar ve sistemin finansmanına zorunlu olarak katılmaktadırlar. 1945-1975 arası dönem sosyal devletin altın çağıdır. Bu dönem sosyal sigortalara ek olarak sosyal devletin kurum ve fonksiyonlarının genişlediği bir dönemdir. Yaşam standartlarını yükseltme ve gelirin devamını sağlama temel amaç haline gelmiştir. 1975 sonrası dönemde sosyal refah devletin krize girdiği ve yeniden yapılanma arayışlarının başladığı dönemdir. (Durdu, 2009, s. 43)

Sosyal refah devleti esas itibariyle 1929 Büyük Buhranı sonrası ortaya çıkmış ve 1970'li yıllara kadar önemini korumayı başarmıştır. Sosyal devlet anlayışının temeli serbest piyasa ekonomisinin başarısızlığı varsayımına dayanmaktadır. Ancak sosyal refah devleti anlayışı sosyalist devlet anlayışı ile özdeş olmayıp özel mülkiyet ve serbest piyasa ekonomisi esasına dayanmakta ve toplumun bir bütün olarak refahının yükseltilmesini amaçlamaktadır. (Pehlivan, 2010, s. 58)

### 3. GLOBALLEŞME SÜRECİNDE SOSYAL DEVLET

Tüm dünyada 1980 sonrası dönemde başlayan globalleşme olgusu ve neo-liberal ekonomik sistem uygulamaları devletin mali alandaki rol ve fonksiyonlarında değişimi zorunlu kılmıştır. Günümüzde küçük ve etkin bir devlet oluşturma yönündeki reformlar ile üretici devlet yerini koruyucu ve denetleyici devlete bırakmıştır. 1930'lu yıllardan itibaren kamu harcamalarının artırılmasını savunan görüşler 1980'li yıllardan itibaren önemini yitirmeye başlamış ve bu dönemden sonra özellikle 1990'lı yıllardan itibaren kamu harcamalarının kısılması yönündeki görüşler giderek ağırlık kazanmıştır. (Pehlivan, 2010, s. 78)

İkinci Dünya Savaşı sonrası devletin yüklendiği çok sayıdaki yeni görevler bütçe açıklarına ve enflasyona yol açmış, uygulanan refah programlarının oluşturduğu mali yük devletler için sürdürülemez bir mali yüke dönüşmüştür. Söz konusu refah programlarına toplumdan gelen taleplerin artması ile oluşan bütçe açıklarının finansmanı için vergilendirme yükselmiştir. . (Aktan, Dileyici, 2009, ss. 36- 37)

Bu durumdan çıkış için ise günümüzde sosyal güvenlik hizmetleri yararlanıcılarından daha fazla katkıya dayalı bir sisteme doğru gidilmektedir. Sosyal güvenlik hizmetlerinde reform yanlıları, toplumun tüm kesimleri için geçerli olan sağlık ve istihdam sorunlarına yönelik sosyal sigorta programlarının, toplumda sadece en yoksul kesime yardımı amaçlayan sosyal yardım programlarından ayrılması gerektiğini savunmaktadırlar. (Aktan, Dileyici, 2009, ss. 36- 37)

Günümüzde sosyal harcamalar konusunda devletin mi piyasanın mı başarılı olacağı sorusu konu ile ilgili tartışmalarda önemli bir yer tutmaktadır nitekim piyasa başarısızlıkları devlet müdahalesini haklı çıkarmak için yeterli olmadığı gibi devlet başarısızlığı da devleti piyasaya müdahaleden alıkoymak için yeterli bir neden değildir. Buradaki kilit nokta sosyal devlet hizmetlerini sağlama

konusunda devlet ve özel sektörün avantajlarının neler olduğudur. “Üçüncü yol” olarak ifade edilen anlayışta sosyal refahı sağlama sürecinde devletin yanı sıra aile, gönüllü organizasyonlar ve piyasanın daralması gerektiği savunulmaktadır. Özellikle gönüllü organizasyonların yoksul insanlara ulaşmada kamu kurumlarından daha etkin ve düşük maliyetli olacağı ileri sürülmektedir. Özel, yarı özel ve gönüllü tedarikçiler geçmişte sadece kamunun yer aldığı alanlara doğru kaymaktadırlar. Yeni yaklaşım sorumlulukları daha yerel idarelere bırakarak kar amacı gütmeyen kurumları ön plana çıkarmaktadır. Bu bağlamda sosyal sorumluluklar sadece devlette değil geniş organizasyonlarda da bulunmaktadır. (Gökbunar, Özdemir, Uğur, 2008, s. 168)

#### 4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

Sosyal refah devletlerinin en önemli unsurlarından birisi olan sosyal güvenlik tüm toplumlarda en önemli insan haklarından biri olup II. Dünya Savaşı sonrasında başta İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi olmak üzere çoğu uluslararası belge ve ülke anayasalarında yer almıştır. Devletin sosyal güvenlik haklarını vatandaşlarına sunması temel görevlerinden biri sayılmaktadır. (ekutup.dpt.gov.tr) Sosyal güvenlik en basit şekliyle devlet ve vatandaşları arasındaki bir sözleşme olarak tanımlanabilir. Bu sözleşme ile birlikte vatandaşlar sosyal güvenlik sistemini fonlamayı ve fonladıkları miktarı malullük ya da emeklilik dönemlerinde kullanmayı taahhüt etmektedirler. (Aubuchon, Conesa, Garriga, 2011, s. 19) Sosyal güvenlik sistemleri ile önlenmeye çalışılan üç risk ve güvensizlik durumu söz konusudur; (Seyidoğlu, 1999, s. 541)

- Gelir kazanma gücünün yitirilmesi ile sonuçlanan fiziki çalışma yeteneğinin kaybedilmesi,
- Başta işsizlik olmak üzere istem dışı gelişmelerle ilgili ekonomik riskler,
- Yaşlılık gibi normal nedenlerle çalışma yeteneğinin kaybedilmesi

Sosyal güvenlik, bireylerin anne karnında oluşumundan itibaren başlayan ve ölümünden sonra da belli bir süre devam eden süreçte bireylerin yaşam standartlarını asgari düzeyde tutabilmeleri amacıyla geliştirilmiş refah programıdır. Sosyal güvenlik, prim ya da vergiler ile finanse ettiği çalışma yaşamında ortaya çıkan riskleri sigorta etmek dışında prim ya da vergi ödemeksizin vatandaşlık sonucu bireylerin bazı temel hak ve hizmetlerden yararlanmalarını sağlamaktadır. Bu tür faaliyetler, yoksullukla mücadele ve kimsesiz bakıma muhtaç bedensel ve zihinsel engelliler için devletin yürüttüğü faaliyetlerdir ve sosyal devlet olmanın bir gereğidir. (Gümüş, 2010, s. 5)

Sosyal güvenlik sistemlerinin başlıca özellikleri şunlardır; (Erol ve Yıldırım, 2005, s. 32)

- Devlet tarafından oluşturulması
- Primli ve primsiz rejimleri kapsamı
- Toplumdaki tüm bireyleri ayırım gözetilmeksizin kapsamı
- Tüm sosyal riskleri kapsamaya çalışması
- Yönetiminde birlik sağlama ilkesinin olması

Sosyal sigorta kuruluşları bireylere çeşitli risk gruplarına karşı koruma sağlamaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 1952 tarih ve 102 sayılı sözleşmesinde dokuz ana sosyal sigorta riski belirlemiştir. Bu riskler, yaşlılık, malullük, ölüm, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik ve aile yardımlarıdır. Tüm dünyada ve ülkemizde sosyal güvenlik sistemleri, ILO tarafından belirlenen riskler doğrultusunda sosyal güvenlik hizmeti vermektedirler. (Güneş,Yakar, 2004, s. 128)

#### 4.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Gelişimi

Sosyal güvenlik sistemleri insanlık tarihi ile birlikte gelişim göstermiştir. Aile yapısı, üretim tarzı, çalışılan kurumlar gibi faktörler içinde bulunan dönemde çeşitli sosyal riskler ortaya çıkarmış, sanayi öncesi toplum yapısında bu riskler geleneksel yöntemlerle giderilmeye çalışılmıştır. Sanayi devriminin beraberinde getirdiği ekonomik ve sosyal dönüşüm sürecinde geleneksel korunma yöntemlerinin yetersiz kalışı devletin bu alanda görev üstlenmesini zorunlu kılmıştır. 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyılda sanayi devrimi sürecinde şekillenen sosyal güvenlik sistemleri o dönemde yaşanan ekonomik ve sosyal krizlerin etkisinde kalmış, bir yönüyle ekonomik bir yönüyle siyasi gelişmelerden etkilenmiştir. (Gümüş,2010, s. 6)

Sosyal güvenliğin bir sistem olarak doğuşu 1880’de Almanya’da sosyal sigortaların kuruluşu ile başlamaktadır. İmparatorluk döneminin başbakanı Otto von Bismarck, sosyal sigorta sisteminin temellerini atmış, kaza ve hastalık sigortası ile engelli ve yaşlılık sigortasını düzenleyen yasa çıkartmıştır. (Giehle, www.tatschen-ueber-deutschland.de) Sosyal güvenliğin ilk gelişim aşaması olarak nitelendirilebilecek olan bu aşamadan sonra Birinci Dünya Savaşı sonrası dönem olarak nitelendirebileceğimiz ikinci döneme girilmiştir. Savaş sonrası yaşanan ekonomik ve sosyal güvensizliğin yarattığı kötü sonuçlar ekonomik ve sosyal adaletin önemini ortaya çıkarmış ve İkinci Dünya Savaşı döneminde pek çok uluslararası toplantıda sosyal güvenliğin bir insan hakkı olduğu ve bu konuda uluslararası işbirliğine gidilmesi gerektiği konularında görüş birliğine varılmıştır. (Koç, 2006, ss .94-98)

Sosyal güvenliğin günümüzdeki şeklini almasında en önemli aşama Beveridge Raporu ve Planıdır. Sadece İngiltere’de değil diğer ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin plan ve politikalara kılavuzluk etmiştir. Planın temel ilkeleri; genellik, sosyal yardımlarda birlik, yönetimde birlik, ferdi sorumluluk ve devlet katkısı, primlerde birlik ve zorunlu ödeme, aile ihtiyaçları ve sosyal güvenlik sisteminin tam istihdam ve ulusal sağlık politikalarıyla desteklenmesidir. (Koç, 2006, ss .94-98)

Sosyal güvenlik, 1980’li yıllarda baş gösteren kriz dönemine kadar özellikle gelişmiş ekonomilerde uygulanan en başarılı politikalar arasında yer almış ancak bu başarılı geçmişe rağmen küreselleşme süreci sonrasında yüksek bütçe açıklarına neden olmuş ve reform arayışlarına gidilmek zorunda kalmıştır. (Şenocak, 2009, s. 421)

## **4.2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Mali Yapısı**

Sosyal güvenlik sistemleri, sosyal güvenliğin finansman ve harcama yöntemlerini bir bütün olarak kapsamaktadır. Bir sosyal güvenlik sisteminin niteliği finansman yöntemi tarafından belirlenmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili yaşanan sorunların başında ise çoğu zaman gelir-gider dengesinin sağlanamaması ve kamu üzerinde yarattığı ağır mali yük gelmektedir.

### **4.2.1. Sosyal Güvenlik Finansmanı**

Sosyal güvenlik sistemleri sosyal riskleri gidermede çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirleri kullanmaktadır. Bu gelirler işçi ve işveren primlerinde oluşabilmekte, doğrudan veya dolaylı vergiler olabilmekte veya ulusal bütçeden sosyal güvenlik sistemine pay aktarımı şeklinde olabilmektedir. Söz konusu gelirler ile sistemin giderleri arasında dengenin sağlanabilmesi için önemli olan bir nokta sistemin finansman yöntemidir. Sosyal güvenlik sistemlerinde genellikle iki tür finansman yöntemi uygulanmaktadır: Dağıtım yöntemi (defined-benefit) ve kapitalizasyon yöntemi (defined-contribution). İki sistem hesapların oluşturulmasında oldukça farklı yöntemlerle çalışmaktadırlar. (Bloom vd., 2009, s. 1)

Dağıtım yöntemi (pay as you go) yılı yılına finansman olarak da adlandırılan bir yöntemdir. Yöntem söz konusu yıl gelirlerinin o yıl giderlerine tahsis edilmesi temeline dayanır. Bu temelde işleştiren dolayı yöntemin en önemli unsuru cari yıldaki gelir ve giderlerin eşitlenmesi, dengelenebilmesidir. Dengenin kurulamaması durumunda ise devletin finansmana katkısı sağlanmaya çalışılır. Yöntemin iyi çalışabilmesi yaşlılara bağlanacak aylıkları finanse edecek çalışanların varlığına bağlıdır. Bu yüzden çalışan (aktif) ve emekli (pasif) oranı önemlidir. Yöntem bireylerin performansına bağlı olduğundan çeşitli nedenlerle (demografik, teknik, hukuki vb.) çalışan sayısının azalması ve denge bozucu duruma yol açması durumunda dengenin sağlanması için primlerin arttırılması ve harcamaların azaltılması yoluna gidilebilir. Ters durumda primlerin azaltılması ve harcamaların arttırılması yoluna gidilir. (www.tisk.org.tr)

Kapitalizasyon (fon biriktirme) yöntemi, cari dönem gelirleriyle giderlerin karşılanması ve ileride oluşabilecek riskler için fon oluşturulması faaliyetlerine dayanır. Yöntemde, risklerle ilgili olarak gelecekte yapılacak ödemeler için toplanan primlerle bir fon oluşturulması amaçlanır. Kapitalizasyon yöntemi iki farklı şekilde uygulanabilmektedir. Bireysel kapitalizasyon uygulamasında sigortalının ödemiş olduğu primler sigortalının hesabında toplanmakta ve o kişi için yapılacak harcamalar bu hesaptan finanse edilmektedir. Kolektif kapitalizasyon uygulamasında ise tüm sigortalıların ödediği primler tek bir ortak fonda toplanmakta, harcamalar ise bu ortak fondan finanse edilmektedir. Kolektif kapitalizasyon uygulamasında sigortalılardan bireysel durumlarına bakılmaksızın eşit oranda prim tahsil edilmektedir. (www.canaktan.org)

Finansman yöntemleri incelendiğinde kapitalizasyon yönteminin gelişmekte olan ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır çünkü devletlere daha az risk yüklemektedir. Dağıtım yöntemi ise gelişmiş ülkelerde uygulanmaktadır fakat çoğu ülke karma sistemleri tercih etmektedir. (Bloom vd.2009, s. 1)

#### 4.2.2. Sosyal Güvenlik Harcamaları

Kamu harcaması en genel şekliyle devletin kendisine yüklenen görevleri yerine getirmek amacıyla yaptığı harcamalar olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu tanıma karşın kamu harcamaları sadece devlet ve kamu kuruluşlarının bütçe ödemelerini değil, devlet teşekküllerinin harcamalarını, sosyal sigorta kuruluşlarının ödemelerini, vergi muaflik ve istisnalarını da içermektedir. (Işık vd.; 2005, ss .71-75)

Kamu harcamaları artış eğilimi bulunan bir harcamadır. Söz konusu artış eğiliminde siyasi, iktisadi, askeri ve teknolojik nedenlerin yanı sıra sosyal nedenler de etkilidir. Toplumun belirli bir eğitim düzeyine ulaştırılması amacıyla ücretsiz eğitim ve öğretim hizmetleri sunulması, kimsesiz ve düşkünlere, yaşlılara yönelik sosyal tesisler, sağlık tesisleri, dinlenme tesisleri oluşturulması yanı sıra toplum refahının artışı için gerçekleştirilen uygulamalar sosyal harcamaları yaratmaktadır. (Işık, vd.; 2005, s. 86)

Devletlerin sosyal harcamaları sosyal güvenlik harcamaları yanı sıra diğer kamu yararı içeren hizmetlere yönelik harcamaları da kapsamaktadır. OECD, bir harcamanın sosyal harcama sayılması için belirli kriterler getirmiştir. Öncelikle yaratılan faydanın bir ya da daha fazla amaca yönelik olması gerekmektedir. İkincisi, yaratılan faydayı düzenleyen faydanın iki alanda yoğunlaşması gerekmektedir. Birincisi kişiler arası yeniden dağıtım, ikincisi zorunlu katılım. OECD bu kriterler bağlamında sosyal politika alanlarını dokuz grupta toplamıştır; (Adema, Maxime, 2009, s. 10)

- Yaşlılığa bağlı emeklilik, erken emeklilik, yaşlılar için konuta götürülen hizmetler, ev yardımları,
- Bakım hizmetleri, malullük yardımları, mesleki kaza ve hastalıklarından kaynaklanan yasa gereği tahakkuk eden tazminatlar, işveren hastalık ödemeleri,
- Sağlık harcamaları kapsamında hastalık öncesi ve sonrası yapılan ödemeler, ilaç ödemeleri, önleme hizmetleri, eğitim masrafları,
- Aile-çocuk ödemeleri ve kredileri, çocuk bakımı yardımı, ayrılık durumunda tek ebeveyn gelir yardımı,
- Aktif işgücü piyasası politikaları, istihdam hizmetleri, eğitim, istihdam teşvikleri, engellilerin iş yaşamına uyumu, direkt iş sahası açma,
- İşsizlik ile ilgili olarak işsizlik tazminatı, işgücü piyasası nedenlerinden dolayı erken emeklilik,
- Konut ile ilgili olarak konut ödenekleri ve kira yardımları,
- Diğer sosyal politika alanları; düşük gelirli hane halkına yapılan nakit yardımlar, diğer sosyal hizmetler (bazı OECD üyesi olmayan ülkelerde yaygın olarak görülen yiyecek sübvansiyonlarına yapılan sponsorluklar vb.).

Günümüzde refah devleti anlayışı gereğince emeklilere sağlanan ek güvenceler, yaşlı ve güçsüzlere yapılan yardımlar, yoksullara yapılan sosyal amaçlı ödemeler ve işsizlik tazminatı gibi transfer harcamaları kamu harcamalarını arttıran en önemli nedenler arasındadır. Gelişmiş ülkelerde sosyal hizmetler ve transfer harcamaları için konsolide bütçeden ayrılan ödenekler toplamı giderek artmakta ve konsolide bütçenin %60'ını geçmektedir.



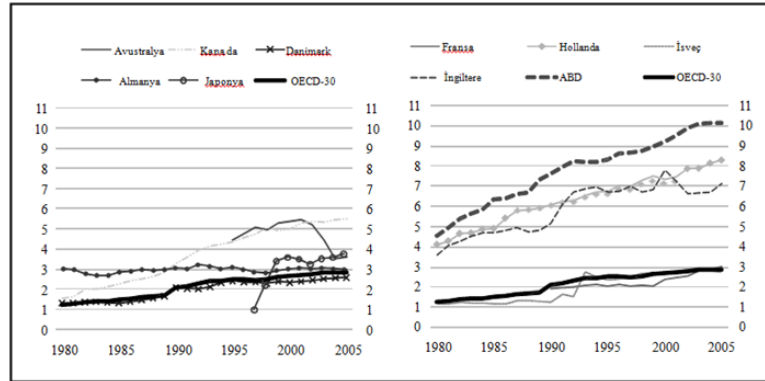
Gelişmekte olan ülkelerde ise bu oran %20'ler altına inmektedir. Bundan dolayı bu ülkelerin refah düzeyi oldukça düşüktür. Bu ülke grubunda, personel giderleri ve faiz ödemeleri gibi transferler sosyal harcamalardan daha büyük bir paya sahip olduğu için kamu ve özel sektör verimliliğinden artış yaşanmamaktadır. (Şener, 2008, s. 35)

Sosyal devletin ve sosyal harcamaların kısılması gerektiği savını destekleyen argümanlar temelde üç gelişme çerçevesinde şekillenmiştir; (Buğra, Adar, 2007, s. 10)

- Küreselleşme ile gelişen rekabet ortamının değiştirdiği ve esnekleştirdiği istihdam pratiklerinin iş ve gelir güvencesini kırılanlaştırması,
- Özellikle yaşanan nüfusun da etkisi ile refah devletinin gelişmesine paralel yaşanan maliyet artışları,
- 1980'li yıllardan itibaren Reagan, Thatcher, Kohl gibi piyasa savunucularının seçimleri kazanmaları ile siyasi alanda yaşanan sağ eğilimler.

Yaşanan söz konusu değişimler sosyal devlet uygulamalarının sürdürülebilirliğini nispeten zorlaştırmasına karşın sosyal devletin küçüldüğü tezi ampirik olarak desteklenememektedir nitekim bazı gelişmiş OECD ülkelerinde toplam kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı 1980'lerin ortasından 1990'ların ikinci yarısına gelindiğinde düşmüş olmasına karşın, kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki oranında azalma görülmemiştir. (Buğra, Adar, 2007, s. 11)

**Şekil 1. GSYİH % Payı Olarak Zorunlu ve Gönüllü Sosyal Harcamalar, 1980-2005**



**Kaynak:** Adema W. Ladaque M. (2009). "How Expensive is the Welfare State?", Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX), OECD Social, Employment and Migration Papers, OECD Publishing, No:92, s. 28

Şekil 1., bazı gelişmiş OECD ülkelerinde sosyal harcamaların 1980-2005 yılları arasındaki değişimini göstermektedir. 1980'den bu yana sosyal harcamalarda izlenen neo-liberal politikalarla karşın öngörülenin aksine bir düşüş yaşanmamaktadır.

## 5. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi

Sosyal güvenlik sistemleri Osmanlı döneminde kısmi bir örgütlülük taşıyor nitelikte olmuştur. Sosyal güvenlik sistemlerinin kamusal, sistemli ve kurumsal olarak varlığı ve çalışması Cumhuriyet döneminde söz konusudur. Kurulmuş olan üç ana sosyal güvenlik kurumu geniş bir nüfusu kapsamına alabilmiş ve zamanla risk kapsamını genişletebilmiştir. (Danışoğlu, 2002, s. 220)

Günümüzde sosyal güvenlik sistemi primli ve primsiz sosyal güvenlik sistemleri olmak üzere iki grupta toplanabilir. Primsiz sistemde kimsesiz, muhtaç yaşlılar, malul, dul, yetim ve korunmaya muhtaç çocuklara yapılan ve genel bütçe, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen sosyal yardım ve hizmetler yer almaktadır. Primli sosyal güvenlik sistemi kapsamında T.C Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur olarak üç farklı sistem yer almaktadır. Bu üç sistemde sigortalının bulunduğu iş koluna göre kanunen sigorta yaptırma zorunluluğu bulunmaktadır. 01 Ocak 2007 tarihinde tek bir sosyal güvenlik sistemine geçilmiştir. Söz konusu sistem dışında sosyal güvenlik kapsamına alınabilecek vakıf statüsünde munzam sandıklar mevcuttur. Bu sandıklar bağlı bulundukları banka ve sigorta kurumlarının çalışanlarına sağlık hizmetleri ve ikinci bir emekli maaşı gibi sosyal yardımlarda bulunmaktadır. Son dönemlerde yaygınlaşan bireysel emeklilik sistemi gönüllü katılım esasına dayalıdır, zorunluluk arz etmemektedir ve sosyal sigortalar sistemini tamamlar niteliktedir. Benzer şekilde özel sağlık sigortaları da mevcut sosyal güvenlik sistemine ilave olarak isteğe bağlı olarak faaliyet göstermektedir. (Danışoğlu, 2002, s. 220)

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminde sosyal sigorta ve sosyal yardım kurumları arasında yeterli koordinasyon ve işbirliğinin bulunmaması ve bu eksikliğin yarattığı olumsuzluklar sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasını gündeme getirmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılmasında farklı yöntemler izlenebilmektedir. Söz konusu yöntemlerden bir tanesi ve en kolay olanı kurumların mevcut yapılarının ve bağlı oldukları üst birimlerin korunarak koordinasyon ve işbirliğinin sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmasıdır. Bir diğer yöntem mevcut sosyal güvenlik kurumlarının varlıklarının korunması fakat üst örgütlenmelerinin ortak bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu yöntemde sosyal güvenlik kurumlarını işlevlerini ayrı olarak devam ettirmelerine karşın bütünleştirilmiş bir kurum altında çalışmalarını sağlanmış olmaktadır. En zor olan farklı bir yöntem de mevcut sosyal güvenlik kurumlarının tamamıyla ortadan kaldırılması ve bunların yerine tek bir kurum oluşturulmasıdır. (Makas,2004,s.67-68) Ülkemizde 2007 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu ile sosyal güvenlik kurumlarının varlıkları korunmuş fakat üst örgütlenmeleri ortak bir yapıya (Sosyal Güvenlik Kurumu) kavuşturulmuştur. Ülkemizde mevcut sosyal güvenlik sisteminin gerek kurumsal gerekse finansal sorunlarının büyüklüğü ve artan bir seyir izlemesi sosyal güvenlik alanında reform yapılmasını zorunlu kılmıştır. Planlanan ve hedeflenen reformun genel çerçevesi dört unsur etrafında birleşmektedir; (Teksöz, 2005, s. 2)

- Hak ve mali yük eşitliğinin sağlandığı, sürdürülebilirliği yüksek bir emeklilik sisteminin kurulması. Yeni sistemle mevcut sigortalıların

prim gün sayısı, emeklilik yaşı gibi konularda değişikliğe gidilmemiştir, getirilen değişikliklerden (emekli aylığına esas alınacak matrahın hesaplanması, emekli aylığı artış endeksi gibi) mevcut sigortalıların yeni sistemde geçirdikleri süreye göre etkilenmeleri söz konusudur. Zorunlu ve isteğe bağlı sigortalılık yeniden tanımlanmıştır. Emeklilik prim oranının %20 olarak devam etmesi ve ayrıca uzun vadeli sigorta primlerine devletin %5 oranında katkısı kabul edilmiştir. Reform ile birlikte ölüm aylığı, emzirme, evlenme ve cenaze yardımları tüm vatandaşlar için eşitlenmiştir.

- Nüfusun tamamını kapsayacak, kolay ulaşılabilir, kaliteli sağlık hizmetinin sunumunu finanse edebilecek bir genel sağlık sigortası sisteminin kurulması. Yeni sistem tüm vatandaşları kapsama almıştır ve tüm vatandaşların katılımı zorunludur. Sistem, vatandaşlardan gelirine göre eşit oranda (%12,5) prim toplanmasını öngörür eğer vatandaşların prim ödeme gücü yok ise sağlık primlerini devlet karşılayacaktır.
- Sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği bir sosyal yardımlar sisteminin kurulması ve sosyal güvenlik kurumlarının sürdürdüğü primsiz ödemelerin toplulaştırılması. Bu reform ile amaçlanan sosyal yardımlardan yararlananların merkezi bir bilgi sistemi ile ulusal ölçekte koordine edilmesidir. Genel sağlık sigortası için prim ödeme gücü olmayan vatandaşların objektif kriterlerle tespit edilmesi ve primlerin devlet tarafından ödenmesi sağlanacaktır. Ayrıca yoksul ailelere yönelik olarak “aile yardımları” adı altında maddi destek sağlanması gerçekleştirilecektir.
- Söz konusu üç hedefi gerçekleştirecek, mali disiplini sağlanmış ve sosyal hizmetlerin daha pratik ve etkin gerçekleşmesini sağlayacak yeni bir kurumsal yapı oluşturulması.

Söz konusu reform çerçevesinde Sosyal Sigorta Kurumları tek çatı altında toplanarak yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) söz konusu yapılanmayı şu şekilde tanımlamaktadır;

“Sosyal Güvenlik Kurumu; devlet memurları, hizmet akdine göre ücretle çalışanlar, tarım işlerinde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş farklı emeklilik rejiminin, aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik rejimine dönüştürülmesi için Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü’nü aynı çatı altında toplayan 20.05.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile kurulmuş olup, çalışmalarını tüm personelinin katılımıyla, bireysel ve kurumsal enerjisini ortaya koyarak vatandaşlarımıza daha kaliteli hizmet vermek amacıyla sürdürmektedir.” (www.sgk.gov.tr)

Ülkemizde sosyal güvenlik kapsamında değerlendirebileceğimiz ve bu kapsamda önemli bir gelişme sayılabilecek uygulamalardan birisi işsizlik sigortası uygulamasıdır. İşgücü piyasasına yönelik düzenleme ve uygulamalar iki ana grupta toplanabilir. İlk grupta istihdam edilebilirliği arttırmaya yönelik düzenlemeler (istihdam teşvikleri, iş bulma hizmetlerine yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler, mesleki eğitim programları), ikinci grupta ise işsizlik sigortası ve yardımlarından oluşan işsizlik ödemeleri gelmektedir. Ülkemizde

işsizliğe yönelik sosyal refah devleti politikaları oldukça yetersiz düzeydedir. Uzun yıllar boyunca devletin doğrudan katılımı ve yönetimi ile yürütülen, işsizliğin etkilerini azaltmayı hedefleyen istihdam politikaları hiç uygulanmamıştır. Sosyal devlet anlayışının bir gereği olan işsizlik ödeneği 1999 yılında oluşturulan İşsizlik Sigortası ile başlamıştır. Uygulamada işsizlik sigortasından yararlanabilme oldukça ağır koşullara bağlanmıştır. Ülkemizde sistem mevcut durumuyla işsizlerin ancak %4'ünü kapsamaktadır. OECD ülkelerinde bu oranın %25 ile %75 arasında değiştiği göz önüne alındığında sistemin yetersizliği açıkça görülmektedir. (Sapancalı, 2008, ss. 24-26)

4447 sayılı kanun gereğince, İşsizlik Sigortası Fonu işsizlik ödeneği, sağlık güvencesinin sürekliliği, yeni bir iş bulma, meslek edindirme ve geliştirme eğitimi ve ücret garanti ve kısa çalışma ödemelerine ilişkin hizmetler sunmaktadır. Sigortalı işsizler hizmet akdinin sona erdiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde işten ayrılma bildirgesi ile birlikte doğrudan Türkiye İş Kurumu ünitelerine veya elektronik ortamda başvuru yapması durumunda, en az 600 gün çalışmış olan sigortalılar 180 gün, 900 gün çalışmış olan sigortalılar 240 gün, 1080 gün çalışmış olan sigortalılar 300 gün boyunca işsizlik sigortası hizmetlerinden yararlanabilmektedirler. İşsizlik sigortasının ilk ödeneği, başvuruyu izleyen ayın sonuna kadar ödenmektedir. Fona yasal başvuru süresi 30 gündür, sürenin aşılması durumunda, geç kalınan süre toplam hak sahipliği süresinden düşülmektedir. ([www.statik.iskur.gov.tr](http://www.statik.iskur.gov.tr))

Fonun mali durumu incelendiğinde fonun gelirlerinin sigortalının prime esas aylık brüt kazancı üzerinden hesaplanan %2 işveren, %1 sigortalı kesintileri ve %1 devlet payı ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar, işverenlerden alınan gecikme zammı ve faizlerinden oluştuğu görülür. İşsizlik sigortası fonunun kaynakları serbest piyasa koşullarında, yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve fonun nakit akış durumu ile aktüeryal dengeler dikkate alınarak yönetilmektedir. Fon, bir önceki yıl bilançolarına göre aktif büyüklükleri Bankalar Birliği'nce ilan edilen ilk on ticari banka ile çalışmaktadır. ([www.statik.iskur.gov.tr](http://www.statik.iskur.gov.tr))

5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunun 17inci Maddesi ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa eklenen ek Madde 1'i gereğince, Kanuna göre sigortalı sayılan kişiler hizmet akdine bağlı olarak işverenin iflası veya iflasın ertelenmesi, konkordato ilan etmesi işveren için aciz vesikası alınması durumlarında işveren ödeme güçlüğüne düşerse, işçilerin üç aylık ödenmeyen ücret alacakları, işçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması koşulu esas alınarak temel ücret üzerinden ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 78inci maddesi uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşmayacak şekilde başvuru tarihinden itibaren 30 gün içerisinde ödenmektedir. SGK tarafından tahsilatı yapılarak, İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan primler üzerinden işveren payı olarak hesaplanan miktarın yüzde biri, Ağustos 2003 tarihinden itibaren oluşturulan Ücret Garanti Fonuna aktarılmaktadır. Ücret Garanti Fonu İşsizlik Sigortası Fonu kapsamındadır. ([www.statik.iskur.gov.tr](http://www.statik.iskur.gov.tr))

## 6. TÜRKİYE’DE SOSYAL HARCAMALAR VE GELİŞİMİ

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda yer alan temel nitelikler içerisinde “sosyal bir hukuk devleti” olma özelliği devletin sosyal refahı yaygınlaştırması ve sosyal adaleti gerçekleştirmesini gerektirmektedir. Devletin “sosyal” olma niteliği sağlık, eğitim ve sosyal koruma (sosyal güvenlik harcamaları, konut, işsizlik, sakatlık, malüllük ve hastalık yardımları vb.) harcamalarının önemini arttırmış, fonksiyonel sınıflama esasına göre de bu harcama kalemleri sosyal devlet olmanın temel gerekleri olarak görülmüştür. (Topuz, 2009, s. 115) Türkiye’de kamu harcamaları 1980 sonrası dönemde izlenen neo-liberal politikaların kısıtlayıcı etkisine karşın reel olarak artış göstermiştir. Bu dönemde devletin ekonomik hayattan çekilerek eğitim, sağlık ve savunma gibi asli görevlerini yerine getirmesi amaçlanmıştır.

**Tablo 1.** 1983-1989 Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Konsolide Bütçe İçindeki Payı (%)

YILLAR	EĞİTİM	SAĞLIK
1983	13,1	2,7
1984	12,6	2,7
1985	13,3	2,8
1986	11,8	2,6
1987	12,4	2,9
1988	12,6	3,0
1989	15,8	3,8

**Kaynak:** DPT ,Sayılarla Türkiye Ekonomisi: Gelişmeler (1980-2001)Tahminler(2002-2005)

Tablo 1, 1980’lerin ilk yıllarından itibaren eğitim ve sağlık harcamalarının gelişimini göstermektedir. Bu dönemde her iki harcama kaleminde de ciddi düşüşler görülmemiş aksine dönemin son yıllarında ufak çaplı artışlar yaşanmıştır. Eğitim harcamalarının bütçe payı 1983 yılında %13,1’den 1989 yılına gelindiğinde %15,8’e , sağlık harcamalarının payı 1983 yılında %2,7’den 1989’da 3,8’e çıkmıştır.

1990-2000 yılları arası Türkiye’de kamu harcamaları içerisinde borç faiz ödemeleri önemli ölçüde yer tutmuş, buna karşın sosyal harcamaların önemli iki kalemi olan sağlık ve eğitim harcamaları daralma sürecine girmiştir. (Yeldan, 2003, s. 1)

**Tablo 2.** 1990-2000 Eğitim, Sağlık , Faiz Harcamalarının Konsolide Bütçe İçindeki Payı (%)

YILLAR	EĞİTİM	SAĞLIK	FAİZ
1990	19,1	4,7	21
1995	12,3	3,3	34
2000	10,1	2,3	44

**Kaynak:** DPT ,Sayılarla Türkiye Ekonomisi: Gelişmeler (1980-2001)Tahminler(2002-2005) ve DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2011) tablolarından derlenmiştir

Tablo 2., söz konusu dönemde eğitim ve sağlığa ayrılan harcama paylarındaki düşüşü göstermektedir. 1990 yılında %19,1 olan eğitim payı 2000 yılına gelindiğinde yarıya yakın seviyeye yaklaşmış ve %10,1 seviyesine düşmüştür. Sağlık harcamaları da benzer şekilde ciddi bir düşüş göstererek %4,7 seviyelerinden %2,3'lere gerilemiştir. Aynı dönem içerisinde iç ve dış borç faiz ödemeleri ise ciddi artışlar göstermiştir. 1990 yılında faiz ödemeleri konsolide bütçe harcamalarının %21'ini oluşturmakta iken 2000 yılına gelindiğinde bu rakam iki katını da geçerek %44 seviyesine ulaşmıştır.

Temelli'ye göre (2003), Türkiye'de son otuz yıllık süreç içerisinde bütçe harcamalarının yapısı, sermaye birikiminin yeniden yapılanmasına paralel olarak değişime uğramıştır. Yaşanmakta olan kamu reformları sosyal yaşamın piyasa alanına geçişini hızlandırıcı bir rol oynamaktadır. Küreselleşme sürecinin sermaye birikimi açısından yeterli gelişimi gösterememesinden dolayı düşük karlılık oranları ve sıkışan piyasalar finansal düzenlemelerle aşılamamıştır. Yüksek karlılık potansiyeline sahip olan kamu hizmetleri, başta eğitim ve sağlık olmak üzere sürecin çözümünde bir araç olarak görülmüş ve pazarlanabilen hizmetlere dönüştürülmeye çalışılmıştır. (Temelli, 2003, s. 44)

Yaşanan küresel finansal krizler sonrası dönemde çoğu alanda olduğu gibi kamu mali yönetiminde de reform arayışlarına gidilmiş ve kamu harcama disiplininin sağlanmasına yönelik uygulamalara geçilmiştir. 2006-2009 döneminde orta vadeli mali plan hazırlanarak çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiştir.

**Tablo 3.** 2006-2010 Eğitim, Sağlık ve Faiz Harcamalarının Konsolide Bütçe İçindeki Payı (%)

YILLAR	EĞİTİM	SAĞLIK	FAİZ
2006	12,5	5,2	26
2007	12,6	5,5	24
2008	13,4	5,7	22
2009	13,3	5,8	20
2010	14,1	5,5	16

**Kaynak:** BUMKO-MUHASEBAT ve DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2011) tablolarından derlenmiştir

Tablo 3 incelendiğinde görülmektedir ki 2006 sonrası dönemde faiz harcamalarının bütçe içerisindeki payında düşüşler yaşanmaya başlamış, 2006 yılında %26 olan faiz harcamaları oranı 2010 yılına gelindiğinde %16'ya gerilemiştir. Eğitim ve sağlık harcamalarının payındaki daralma ise sona ermiş ve küçük çaplı artışlar görülmüştür. 2006 yılında eğitim harcamalarının bütçe içerisindeki payı %12,5 iken 2010 yılında %14,1'e yükselmiş, sağlık harcamalarının payı %5,2'den %5,5'a yükselmiştir.

Türkiye'de sosyal alanda gösterilen faaliyetler ilk olarak sosyal yardım uygulamaları ile başlamış ancak dar kapsamlı olarak uygulanmış ve gelişme gösterememiştir. Sosyal sigorta programları ise daha sonra başlatılmasına karşın nüfusun önemli bir bölümünü kapsayarak ve hızla gelişerek Türk sosyal güvenlik sisteminin büyük bir bölümü oluşturmuştur. Sosyal sigorta programlarının özellikle çalışan kesimleri hedeflemesi nüfusun geniş bir kesimini kapsamasını sağlamıştır. (DDK, 2009, s. 6)

**Tablo 4.** Türkiye’de Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus (1980-2009)

Yıllar	Sigortalı Nüfus Toplamı	Sigortalı Nüfus Toplamının Genel Nüfusa Oranı (%)
1980	20.795.239	46,5
1985	27.661.638	54,6
1990	37.578.742	66,3
1995	47.832.925	76,8
2000	44.108.286	68,2
2005	52.150.282	76,0
2009	58.329.818	80,4

**Kaynak:** DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2011)

Tablo 4, Türkiye’de sosyal sigorta kapsamına giren nüfustaki değişimi göstermektedir. Ülkemizdeki nüfus oranındaki artışın da sigortalı nüfus artışında etkisi olmasına karşın genel nüfusa yapılan oranlamada da artış görülmektedir. Sigortalı nüfus toplamının içerisinde Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur sigortalıları yanı sıra özel sandık üyeleri ve bağımlılar da yer almaktadır. 1980’lerde %50’ler civarında seyreden sigortalı nüfus oranı günümüzde %80’lere ulaşmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin tabanının giderek genişlemesine karşın konsolide bütçeden sosyal güvenliğe yapılan transfer harcamalarının oranlarında dönemler arası istikrarlı bir artış görülmemektedir.

**Tablo 5.** Konsolide Bütçe Harcamaları İçerisinde Sosyal Güvenlik Harcamaları (1980-2010)

Yıllar	Cari Fiyatlarla (Bin TL)	GSYİH Oranı (%)	Konsolide Bütçe Harcamalarına Oranı (%)
1980	45	0,6	4
1985	210	0,4	4
1990	1.225	0,2	2
1995	108.205	1,0	6
2000	3.321.098	2,0	7
2005	23.259.415	3,6	15
2010	31.686.236	2,9	11

**Kaynak:** DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2011)

Tablo 5, 1980 yılından günümüze konsolide bütçe içerisinde sosyal güvenlik harcamalarını, payını ve GSYİH içerisindeki oranını göstermektedir.

Sosyal güvenlik harcamalarının gerek GSYİH içerisindeki oranı gerekse konsolide bütçe içerisindeki payında dönemler arası artış ve azalışlar yaşanmıştır. 1980-1990 döneminde yaşanan düşüşün ardından 1990 yılında artış eğilimine girmiş, 2005 yılına kadar artış devam etmiş, yeniden azalma eğilimine girmiştir.

Sosyal güvenlik kurumları 2007 yılında bu alanda gerçekleştirilen Sosyal Güvenlik Reformu ile tek çatı altında birleştirilmiştir. Tek bir kurum çatısında birleşme, sistemin mali dengelerinde ciddi bir iyileşme yaratmamıştır. Kurum, 2007 yılından günümüze açık vermeye devam etmiş ve bütçe transferleri devam etmiştir.

**Tablo 6.** Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir-Gider Dengesinin GSYİH'ya Oranı % (1995- 2010)

	2007	2008	2009	2010
<b>A-GELİRLER</b>	<b>6,47</b>	<b>6,80</b>	<b>7,79</b>	<b>8,32</b>
-Prim Tahsilatları	5,35	5,8	5,85	6,17
<b>B-GİDERLER</b>	<b>9,44</b>	<b>9,53</b>	<b>10,80</b>	<b>10,74</b>
-Sigorta Ödemeleri	6,25	6,28	7,14	7,21
-Sağlık Giderleri	2,38	2,67	3,03	2,95
-Yatırım Harcamaları	0,01	0,00	0,01	0,01
<b>C-GELİR-GİDER FARKI</b>	<b>-2,97</b>	<b>-2,73</b>	<b>-3,01</b>	<b>-2,42</b>
<b>D-BÜTÇE TRANSFERLERİ</b>	<b>3,06</b>	<b>2,72</b>	<b>3,07</b>	<b>2,45</b>
-Toplam Bütçe Transferleri	3,92	3,70	5,53	4,98
<b>E-FİNANSMAN AÇIĞI</b>	<b>-0,09</b>	<b>0,01</b>	<b>-0,06</b>	<b>-0,03</b>

**Kaynak:** DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2011)

Tablo 6, 2007 yılı sonrası Sosyal Güvenlik Kurumu'nun mali dengesini GSYİH'ya oranı bazında göstermektedir. 2007 yılından günümüzde gerek gelir gerekse giderlerde nominal artışlar yaşanmış ve açık vermeye devam etmiştir. Söz konusu finansman açıkları bütçe transferleri ile giderilmeye çalışılmış, transferlerin oranı ise genelde artış eğiliminde olmuştur.



## SONUÇ

Sosyal devlet anlayışı, vatandaşlarını ekonomik risklerden korumak ve refahlarını arttırmak konularında yasal ve kurumsal yapılanmaya gidilmesini ve bu yönlü harcamaların arttırılması gerektiğini savunan bir anlayıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasından 1970'lerin ortasına kadar altın çağını yaşayan sosyal devlet anlayışı, devletin sosyal harcamalarındaki artışın bütçe üzerinde ağır bir yük haline dönüşmesi ile tartışılır hale gelmiştir. 1980 sonrası dönemde ekonomide neo-liberal politikaların benimsenmesi, küçük fakat fonksiyonel, üretici değil düzenleyici ve denetleyici devlet anlayışının savunulması beraberinde devletin sosyal hizmetlerinin kapsamını daraltması ve hizmetlerden faydalananların katkılarının arttırılması yönünde eğilimleri doğurmuştur. Sosyal yardımların yerel yönetimlere ve gönüllü sivil toplum kuruluşlarına devredilmesi de alternatif bir çözüm olarak görülmektedir.

Sosyal refah devleti sunduğu sosyal hizmetlerin büyük bir kısmını sosyal güvenlik kurumları aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Sosyal güvenlik, bireylerin ve ailelerin ekonomik ve sosyal risklerle karşılaşmaları durumunda gereksinim duydukları destek ve dayanışmanın, kamu programları aracılığıyla kurumsallaştırılmasıdır. 19. yüzyıl sonlarında Almanya'da Bismarck yönetiminde çalışanların devlet tarafından sigortalanması ile temelleri atılan sosyal güvenliğin kapsamı 1942 yılında Beveridge Raporu ile genişletilmiş ve nihayetinde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde temel bir insan hakkı olarak ele alınmıştır. Günümüzde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından belirlenen temel dokuz tür riske karşı ülkeler sosyal güvenlik sistemlerinde koruyucu düzenlemelere yer vermek zorundadırlar.

1980'li yıllardan itibaren izlenmekte olan neo-liberal politikalara karşın sosyal devlet harcamalarında genel bir artış eğilimi gözlenmektedir. Çoğu gelişmiş OECD üyesi ülkede sosyal harcamaların GSYİH içerisindeki payı artmıştır.

Türkiye'de ise 1980'lerden itibaren özellikle 1990'lı yıllarda neo-liberal politikaların etkisiyle devletin cari harcamalarını ve yatırımlarını azaltmıştır. Harcama kalemleri içerisinde ağırlık faiz harcamaları olmuş, bu harcamanın tolere edilmesi için sosyal harcamalar nispeten daha düşük oranlı bir artış göstermiştir. Sosyal harcamalar içerisinde eğitim ve sağlık harcamaları 1990'lı yıllarda ciddi düşüşler göstermiştir, bu durumun temel nedeni ise o dönemde yaşanan borç yükünün ve faiz ödemelerinin mali dengeleri sarsması ve telafisinin eğitim ve sağlık harcamalarını kısma yoluyla gerçekleştirilmesidir. Kamu mali reformlarının gerçekleşmeye başladığı 2006 yılı ve sonrasında ise dengelerde nispi düzelme görülmüş, faiz harcamalarının bütçe içerisindeki oranı önemli ölçüde azalmaya başlamış, eğitim ve sağlık harcamaları oranında ise küçük çaplı artışlar görülmüştür.

Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferleri ise 1980'lerin başından günümüze artış sergilemiştir. Dönemsel gerilemeler çok ciddi boyutlara ulaşmamış (1980-1990), genel anlamda dört kata yakın bir artış gözlenmiştir. 1980 yılında sosyal güvenliğe konsolide bütçeden ayrılan pay %4 iken bu oran 2005 yılında %15'lere kadar yükselmiştir. Söz konusu yükselişte kuşkusuz çeşitli faktörlerin etkisi mevcuttur. Sosyal güvenlik kapsamında yer

alan nüfusun oransal olarak artışı, sosyal güvenlik kurumlarının finansman dengelerinde yaşanan olumsuzluklardan dolayı bu kurumlara yapılan bütçe transferlerinin artışı, 2007 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu sosyal güvenlik harcamalarında artışa neden olan faktörlerdendir.

#### KAYNAKÇA

- Adema W. Ladaque M. (2009). “How Expensive is the Welfare State ? ”, Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX), OECD Social, Employment and Migration Papers, OECD Publishing, No:92.
- Aktan C.C., Dileyici D. (2009). “Kamu Maliyesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F Yayınları, İzmir.
- Aubuchon C., Conesa J., Garriga C. (2011). “A Primer on Social Security Systems and Reforms”, Federal Reserve Bank of St. Louis Review, January/February 2011, 93(1).
- Aytaç D. (2004). “Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi: Avrupa Birliği Ülkeleri İle Bir Karşılaştırma”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Ekonomisi/Maliye ABD, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Bloom D. vd. (2009). “Social Security Systems Around the World”, Today’s Research on Aging, Issue: 15.  
[www.prb.org/.../TodaysResearchAging15.p...](http://www.prb.org/.../TodaysResearchAging15.p...) (27.10.2011)
- Buğra A. ve Adar S. (2007). “Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi”, Sosyal Politika Forumu Sosyal Politikaları İzleme Birimi Raporu, Nisan 2007.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. “İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni” Ocak 2010, Ankara.  
[www.statik.iskur.gov.tr/sikca\\_sorulan\\_sorular/ssis\\_issizlik\\_sigortasi\\_html](http://www.statik.iskur.gov.tr/sikca_sorulan_sorular/ssis_issizlik_sigortasi_html) (13.04.2009)
- Çopur E. (2003)., “İstihdamı Arttırmada Geç Emekliliğin Rolü”, TİSK-İşveren Dergisi, Eylül Sayısı, Ankara.
- Danışoğlu E. (2002). “Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı”, Planlama Dergisi, Özel Sayı- DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı.
- Durdu Z. (2009). “Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti”, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:22.
- T.C Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu. (2009) “Araştırma ve İnceleme Raporu”, Sayı: 2009/4.
- Erol A.ve Yıldırım E. (2005). “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Krizlerin Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimine Etkileri”, Yaklaşım Dergisi, Kasım 2005.
- Giehle S., [www.tatsachen-uber-deutschland.de/tr/toplum/main-content-08/sosyal-guevenl](http://www.tatsachen-uber-deutschland.de/tr/toplum/main-content-08/sosyal-guevenl) (27.10.2011)
- Gökbunar R., Özdemir H., Uğur A. (2008). “Küreselleşme Kıskaçındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları”, Doğu Üniversitesi Dergisi, 9 (2) 2008.

- Gökbunar R., Kovancılar B. (2007). “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”, Türkiye Bilim Sitesi  
[www.genbilim.com/index2.php?option=comcontent&task=view&id=1717&Itemid=...](http://www.genbilim.com/index2.php?option=comcontent&task=view&id=1717&Itemid=...)
- Gümüş E. (2010). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler”, Seta Analiz, Ağustos 2010.
- Güneş İ. ve Yakar S. (2004). “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, Çukurova Üniversitesi SBE Dergisi, Yıl:2004, Cilt:13, Sayı:2.
- Işık A. vd. (2005). “Kamu Maliyesi”, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Koç M. (2006). “Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu”, Mali Çözüm, Sayı:76.
- Kovancılar B., Miynat M., Bursalıoğlu S. (2007). “Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler”, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Makas R. (2004)., “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yeniden Yapılandırılması Üzerine”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı: 1.
- Oyan O. ve Aydın A. (1991). “Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları”, Adım Yayıncılık, Ankara.
- Pehlivan O. (2010). “Kamu Maliyesi”, Derya Kitabevi, Trabzon.
- Sapancalı F. (2008). “Türkiye’de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar”, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt:21, Sayı:2-3.
- Seyidoğlu H. (1999). “Ekonomik Terimler”, Güzem Can Yayınları, No: 16, İstanbul.
- Şener O. (2008). “Kamu Ekonomisi”, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Şenocak H. (2009). “Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 56.
- Teksöz T. (2005)., “Sosyal Güvenlik Reformu”, TİSK Yayınları, Yayın No: 256, Ankara.
- Temelli S. (2003)., “Türkiye’de Sosyal Harcamaların Gelişimi”, Bilim, Eğitim, Toplum Dergisi, Cilt: 1, Sayı:4.
- Topuz, S.K. (2009). “Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Genel Eğilimi: 2001-2009”, Alternatif Politika, Cilt: 1, Sayı: 1.
- Yeldan E. (2003). “Küreselleşmenin Neresindeyiz? Türkiye Ekonomisinde Borç Sorunu ve IMF Politikaları”, Stradigma.com Aylık Strateji ve Analiz E-Dergisi, Sayı: 10, Kasım 2003, [www.stradigma.com/turkce/kasim2003/makale\\_06.html](http://www.stradigma.com/turkce/kasim2003/makale_06.html) (13.11.2011)
- Yeldan E. ve Köse A. (1999)., “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler”, Mülkiye Dergisi, Cilt:XXIII, Sayı: 217.
- Yurdadoğ V.(2002), “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri” [www.canaktan.org/politika/anti-leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf](http://www.canaktan.org/politika/anti-leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf)- (22.03.2009)
- “8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, 2001, DPT:2592 – ÖİK: 604  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik604.pdf> (25.10.2011)
- T.C Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı,  
[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0)

os\_gAS-

PAAE8TIwMLNw9zAyNjw1AjVxdjQwMDU\_3gkiJ9P4\_83FT9gmXHRQBH8z  
IN/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwMFYyMDAyMz  
MzTFVKQjFTSDU!! (22.06.2009)

[www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm](http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm) (22.10.2011)

[www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2248](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2248) (19.03.2009)

Devlet Planlama Teşkilatı, “Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2010)”, [www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC5A73E5CFAD2D9676](http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC5A73E5CFAD2D9676) (12.11.2011)

Devlet Planlama Teşkilatı, “Sayılarla Türkiye Ekonomisi: Gelişmeler (1980-2001) Tahminler (2002-2005)”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tarih/tr/1980-01.pdf> (13.11.2011)

“2006-2010 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Ödenek ve Harcamaları Fonksiyonel Sınıflandırma II. Düzey”, [https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Merkezi+Y%C3%B6netim&\\_afLoop=20381962139639&\\_afWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=p7ch217el\\_35](https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Merkezi+Y%C3%B6netim&_afLoop=20381962139639&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=p7ch217el_35) (13.11.2011)